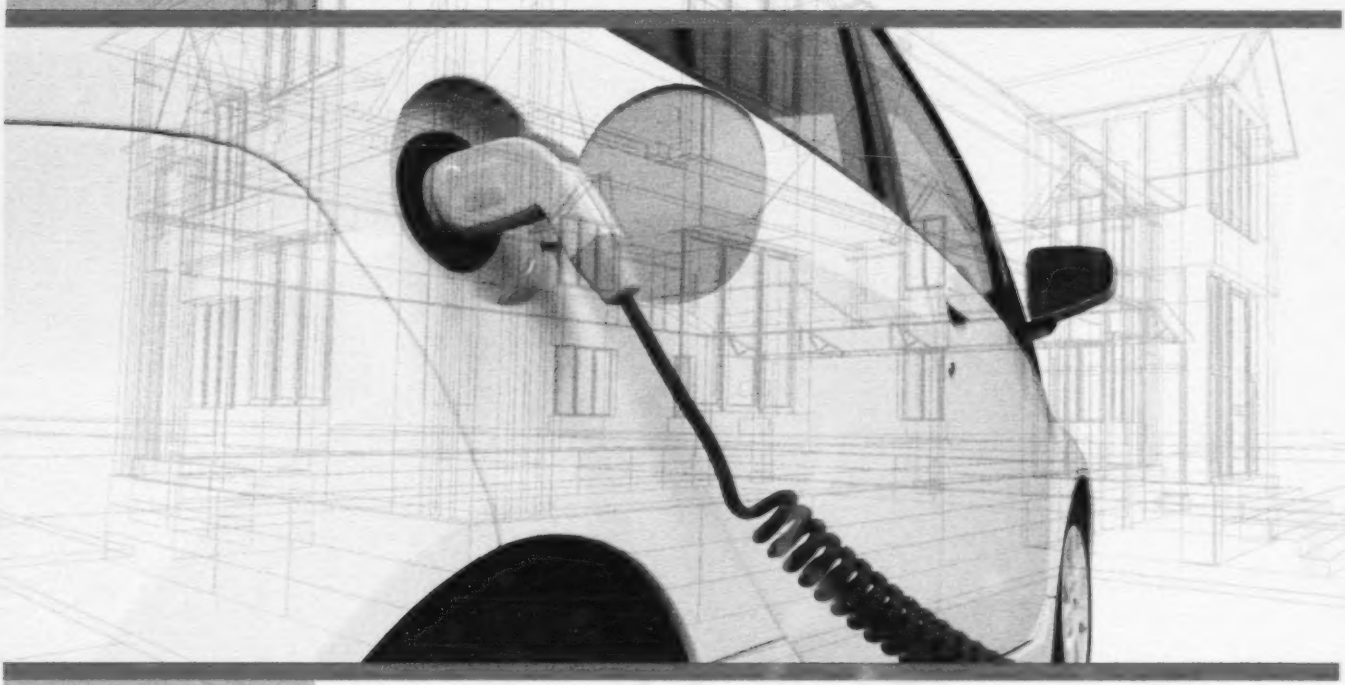
# Projet de loi n° 106 : Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives

Commentaires et recommandations de
l'Association des professionnels de la construction et
de l'habitation du Québec

Août 2016



APCHQ

## *Projet de loi no 106*

### Introduction

L'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) a pour mission de développer et de faire valoir le professionnalisme de ses 17 000 entreprises membres réunies au sein de 14 associations régionales. Elle voit à les représenter afin de favoriser le maintien d'un environnement sain et compétitif. L'APCHQ représente principalement des entrepreneurs en rénovation et des constructeurs d'habitations neuves.

Nous voulons remercier les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de nous offrir l'occasion de partager nos réflexions à propos du projet de loi no 106 (PL 106).

Ce projet de loi donne suite aux mesures annoncées dans la Politique énergétique 2030, elle-même résultant d'une vaste consultation ainsi que de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec – Maîtriser notre avenir énergétique – en 2013. Soulignons que nous avons accueilli positivement, en avril dernier, la nouvelle politique énergétique du Québec, principalement parce qu'elle était empreinte de pragmatisme. Il aurait été facile pour le gouvernement de se donner des objectifs très beaux sur papier, mais qui n'auraient probablement jamais été atteints. Le gouvernement a évité ce piège en retenant des cibles réalistes et pertinentes. Nous avons d'ailleurs salué ces choix.

La réduction de l'empreinte carbone de la société québécoise est certes un objectif louable. Cependant, différents facteurs de succès doivent être au rendez-vous, dont la mobilisation des citoyens et des entreprises. Il existe aussi un autre élément essentiel au succès de la démarche : la cohésion de l'action gouvernementale.

Pour l'APCHQ, voilà essentiellement ce qui est proposé dans le PL 106 : cohésion et mobilisation. Le projet de loi aborde aussi la délicate question de l'exploitation de gisements d'hydrocarbures. Bien que ce volet ne touche pas directement notre industrie, nous estimons que le sujet ne devrait pas être escamoté puisque le Québec a besoin de se doter d'un encadrement dans ce domaine et qu'une exploitation des ressources pourrait contribuer au financement de la politique énergétique. Il est important de démontrer que l'exploitation d'une ressource peut se faire de manière acceptable, responsable et même exemplaire, tout en apportant une contribution financière importante pour la mise en œuvre d'une politique souhaitable. C'est l'un des défis que cherche à relever le PL 106, soit d'établir un cadre rigoureux pour l'exploitation d'une ressource alors que les attentes de la population sont très élevées.

Avec la loi sur les hydrocarbures, le gouvernement entend accorder des licences pour procéder aux différentes étapes, de l'exploration à l'exploitation puis au transport des hydrocarbures. Manifestement, le gouvernement semble vouloir tenir cette activité sous « haute surveillance » et c'est compréhensible. Le PL 106 propose ainsi un ensemble de conditions qui visent à assurer l'acceptabilité sociale.

Si l'ensemble des conditions inscrites au projet de loi ne parvenait pas à satisfaire certains groupes, c'est possiblement en raison d'une opposition fondamentale à toute forme d'exploitation d'une telle ressource.

Nous respectons ce dernier point de vue, mais nous souhaitons plutôt que la ressource soit exploitée en prenant les mesures nécessaires afin qu'il s'agisse de développement durable. Les redevances et les autres retombées générées par l'exploitation des hydrocarbures pourraient financer le Fonds de transition énergétique. Cet apport de fonds destinés à la transition énergétique serait précieux, car il serait illusoire de songer uniquement à un alourdissement du fardeau fiscal des ménages ou des entreprises pour financer la politique énergétique. Il serait même idéal de financer l'ensemble de la politique énergétique par le biais de nouvelles sources de revenus.

En ce sens, bien que hors du mandat de l'APCHQ, notre association tient à saluer l'initiative gouvernementale de modifier la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir de nouvelles mesures concernant la distribution de gaz naturel renouvelable par un réseau de distribution. Cette initiative est une illustration claire de création possible de nouvelles sources de revenus.

Cela dit, le PL 106 ouvre un chapitre intéressant de l'histoire de l'efficacité énergétique au Québec. On prépare l'avenir en mettant en place un ensemble de conditions et en responsabilisant une instance, Transition énergétique Québec (TEQ), comme cela n'a jamais été fait auparavant. L'APCHQ a accueilli favorablement la politique énergétique et constate que le gouvernement est en mesure de passer assez rapidement de la parole aux actes avec ce qui est proposé aujourd'hui.

Déjà, d'avoir compris que le secteur résidentiel peut faire partie de la solution, le gouvernement a marqué des points auprès de l'industrie. Conséquemment, au lieu de plaider dans ce mémoire pour obtenir une reconnaissance, nos remarques visent surtout à faire préciser certains éléments dans la loi pour clarifier les balises de notre collaboration et pour maximiser le potentiel de notre secteur à l'intérieur de la politique énergétique.

Nous abordons tour à tour la contribution du secteur résidentiel, la cohésion des politiques gouvernementales, le rôle de la Régie de l'Énergie et d'Hydro-Québec, le lien entre TEQ et les autres instances dont le groupe-conseil et la Table des parties prenantes, les mesures et les programmes considérés par TEQ et la seconde phase du programme RénoVert qui s'impose déjà à notre avis. Nous formulons neuf recommandations en lien avec nos observations.

## 1. La double contribution du secteur résidentiel

Le secteur résidentiel peut apporter une contribution importante au succès de la Politique énergétique, et ce, sous deux angles. Il existe d'abord un immense potentiel associé au parc immobilier existant. Il serait illusoire de s'attendre à une amélioration significative du bilan énergétique du Québec simplement en misant sur des normes supérieures pour la construction neuve.

Ce qui a été construit à une autre époque est sans commune mesure avec ce que les nouvelles technologies, techniques et normes permettent de réaliser aujourd'hui. Selon les plus récentes statistiques disponibles, soit celles datant de 2011, le Québec n'avait pas réalisé des progrès suffisants à l'intérieur du parc immobilier existant, malgré son immense potentiel d'amélioration en termes d'efficacité énergétique, et ce, en comparaison avec d'autres juridictions.

Il est toutefois à noter que le gouvernement du Québec a mis en place différents crédits d'impôt à la rénovation au cours des dernières années : le crédit ÉcoRénov en 2012, le crédit LogiRénov en 2014 et le crédit d'impôt RénoVert en 2016. Nous saluons d'ailleurs cette décision récente du gouvernement puisqu'elle favorise la rénovation de plusieurs résidences québécoises selon des principes d'efficacité énergétique tout en stimulant l'industrie de la construction résidentielle. Nous sommes convaincus que ce crédit d'impôt doit être vu comme la première phase d'une action visant à améliorer le bilan énergétique des résidences existantes. Nous sommes d'avis qu'une seconde phase est nécessaire pour viser une partie supplémentaire du parc immobilier : le secteur locatif. Nous y reviendrons plus loin dans ce mémoire.

Selon nous, le rôle de TEQ sera fondamental et nécessaire pour que le secteur de la construction résidentielle contribue pleinement à l'amélioration du bilan énergétique québécois.

Il est maintenant possible de construire des maisons selon le concept net zéro. Le Québec, à cet égard, figure parmi les pionniers. Et l'industrie continue de manifester sa réceptivité aux changements positifs; le dernier en ligne étant l'implantation de bornes électriques lors des nouvelles constructions. Comme le veut l'expression populaire, « nous sommes rendus là ».

L'ouverture aux nouvelles normes en construction est donc manifeste. Le potentiel du secteur immobilier de participer à l'atteinte des objectifs de la Politique énergétique l'est tout autant. Mais la possession d'une technologie d'avant-garde ne garantit pas nécessairement son intégration au marché. La solution doit être abordable pour les ménages. Comme pour la voiture électrique, l'État doit être conséquent et réaliste. Un « gros achat » comme une voiture ou une maison peut être influencé lorsqu'il existe des subventions et d'autres mesures incitatives. Il faut donc être disposé à épauler le changement tant sur le plan de la construction neuve que de la rénovation.

*RECOMMANDATION 1*

**L'éventuel Plan directeur doit accorder une importance significative aux mesures s'adressant à la construction neuve ainsi qu'à la rénovation résidentielle (mise à niveau du parc immobilier existant, incluant le locatif).**

On peut aussi exprimer autrement la double contribution du secteur résidentiel au succès de la Politique énergétique. Outre les caractéristiques propres aux habitations, il y a l'importance de la localisation. Sous cet angle, on peut aussi toucher à l'axe des transports qui est un axe important de la Politique énergétique.

L'industrie de l'habitation, à cet égard, est en changement. Avec l'avènement des Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD), l'accent est mis sur la proximité des nouvelles constructions par rapport aux pôles de transport collectif. C'est ce que l'on appelle les aires TOD (*Transit-oriented development*).

Manifestement, si de plus en plus de ménages font un choix de localisation leur permettant d'éviter le recours à l'automobile, les objectifs de la Politique énergétique en seront mieux servis.

## 2. Cohésion de l'action gouvernementale essentielle au succès de la démarche

Avant d'ajouter des programmes et mesures, il nous apparaît alors important de signaler que de récents changements qui autorisent, par exemple, la captation foncière ainsi que les redevances de développement pourraient nuire aux objectifs de la Politique énergétique, tout simplement en rendant inabordable la construction de nouvelles habitations dans les secteurs les plus intéressants. Autrement dit, la Politique énergétique fait face à des « vents contraires » provenant de la fiscalité municipale et même des outils de financement des grands projets de transport collectif. Les politiques de tarification d'Hydro-Québec sont également inadaptées. Nous reviendrons sur ce dernier point ultérieurement.

Si la Politique énergétique vient un jour encourager la construction d'habitations de conception et de localisation exemplaires, il ne faudrait pas que ces mêmes habitations soient rendues inabordables du fait de l'action d'autres acteurs gouvernementaux. La coordination des intervenants afin de servir les objectifs de la Politique énergétique doit aller au-delà de la seule harmonisation des programmes respectifs en matière d'efficacité énergétique. Il faut au moins réussir la meilleure harmonisation possible des politiques dans les secteurs les plus porteurs.

Les aires TOD sont des secteurs porteurs, particulièrement sensibles à ces enjeux. Il faut bien comprendre que les PMAD ont été élaborés avant que la Politique énergétique ne voie le jour et qu'il peut être bénéfique de procéder à une certaine actualisation. C'est pourquoi l'APCHQ invite toutes les parties intéressées au succès des aires TOD à se concerter pour que l'effet ne soit pas de se nuire mutuellement.

*RECOMMANDATION 2*

**Que TEQ sensibilise les acteurs intéressés au succès des aires TOD, dont les villes et les communautés métropolitaines, afin que les politiques tant fiscales qu'urbanistiques soient cohérentes aux objectifs de la Politique énergétique.**

### 3. Le rôle de la Régie de l'énergie et d'Hydro-Québec

La même recherche de cohésion doit s'étendre jusqu'aux politiques de tarification d'Hydro-Québec. L'enfouissement des fils, pourtant essentiel pour maximiser la densité des projets de construction résidentielle, tout en rendant ceux-ci plus attrayants, fait l'objet d'une tarification additionnelle de la part d'Hydro-Québec. L'enfouissement est une option, facturable. Pour une installation gratuite, il faut se tourner ordinairement vers le « bon vieux poteau ».

Or, cette politique de tarification d'Hydro-Québec offrant la gratuité des réseaux électriques aériens favorise clairement l'étalement urbain, ce qui est contraire aux orientations gouvernementales tant en matière de transition énergétique qu'en matière d'aménagement du territoire.

La politique tarifaire d'Hydro-Québec n'a pas suivi les changements économiques et sociaux qui seront maintenant accentués par la Politique énergétique. Cette question a été portée à l'attention de la Régie qui a accepté d'entendre l'APCHQ comme intervenante. Son intervention dans le dossier réglementaire de modification des conditions de service du distributeur vise à moderniser l'offre de référence.

Lors de son intervention, l'APCHQ démontrera que pour faire face aux nouvelles obligations de densification que sont celles des municipalités, celles-ci imposent désormais aux promoteurs de projets immobiliers de maximiser l'espace disponible afin d'accroître l'occupation du territoire. Devant ce fait, tout aménagement densifié doit être raisonné avec une desserte des services publics sans l'utilisation de poteaux; l'enfouissement des réseaux électriques est désormais incontournable.

Le PL 106 prévoit des mesures concernant le financement du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif et modifie la Loi sur Hydro-Québec à cet effet. Dans la même logique, le projet de loi devrait prévoir des mesures concernant le financement de la mise en place de réseaux de distribution électriques souterrains pour les projets de développement immobilier dans les aires TOD et autres aires de densification. Hydro-Québec devrait, par conséquent, pouvoir ajuster sa tarification et même accorder une aide financière aux municipalités et/ou aux promoteurs qui développent des aires TOD ou autres aires de densification.

On propose d'ailleurs dans la Politique énergétique « d'introduire **plus de souplesse et de proactivité dans la fixation des tarifs en invitant la Régie à « produire des avis proposant des solutions tarifaires qui s'inspirent des meilleures pratiques des autres États et territoires et qui visent notamment la simplification des options offertes aux clients** » (p. 30).

Le PL 106 aborde le mandat de la Régie de l'énergie, mais nous ne sommes pas en mesure de déduire que ce qui est proposé pourrait faciliter la modernisation de l'offre de référence ou d'autres politiques qui pourraient venir en appui de la Politique énergétique, tel que cela pourrait être requis.

Pour l'instant, seul l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie effleure les enjeux soulevés par le PL 106, et ce, par le biais d'une référence au développement durable :

*« Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif ».*

Par conséquent, l'APCHQ recommande :

*RECOMMANDATION 3*

**Que l'on indique de manière plus explicite que le rôle de la Régie de l'énergie est également de faire évoluer l'approche tarifaire et ses différentes politiques de manière cohérente avec les orientations gouvernementales en matière d'urbanisme et d'efficacité énergétique.**

*RECOMMANDATION 4*

**Que le législateur précise que le mandat de la Régie de l'énergie est non seulement la « satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable... », mais bien de «satisfaire les besoins énergétiques et influencer la façon dont ils peuvent être comblés dans une perspective de développement durable... »**

*RECOMMANDATION 5*

**Que le législateur modifie la Loi sur Hydro-Québec afin de donner à Hydro-Québec le pouvoir d'ajuster sa tarification et d'accorder une aide financière aux municipalités et/ou aux promoteurs qui développent des aires TOD ou autres aires de densification.**

## 4. TEQ, Table des parties prenantes et groupe-conseil

L'instauration de TEQ permet de planifier et de coordonner l'action gouvernementale en efficacité énergétique. L'organisme doit se doter d'un Plan directeur qu'elle doit éventuellement faire approuver par la Régie de l'énergie. Le Plan doit contenir des programmes et des mesures, dont certaines, destinées aux ménages et aux entreprises commerciales, pourraient lui être proposées par un **groupe-conseil**.

TEQ doit, par ailleurs, considérer les avis émanant d'une **Table des parties prenantes.**

L'APCHQ a été désignée, d'entrée de jeu, pour siéger au sein du groupe-conseil qui aura essentiellement pour mandat de trouver les meilleurs moyens pour amener les ménages québécois à mieux consommer l'énergie. Nous sommes évidemment heureux de répondre à l'invitation et offrons également toute notre collaboration afin de siéger à la Table des parties prenantes. En effet, nous considérons cette Table comme un lieu de concertation, mais aussi d'arbitrage, car différentes initiatives seront alors soumises par TEQ pour évaluation.

Pour éviter toute incongruité, il nous semble alors que la Table des parties prenantes ne peut pas être entièrement détachée des réflexions qui auraient eu lieu au sein d'autres comités ou groupes-conseils, un travail dont le fruit aurait été compris et retenu par TEQ. Bien que l'indépendance de la Table des parties prenantes soit une préoccupation qui puisse motiver une certaine distance du groupe-conseil ou d'autres comités aviseurs, il ne faudrait pas que l'énergie déployée à conseiller et parfois à convaincre TEQ soit sans valeur pour la Table des parties prenantes. Rappelons qu'en absence de consensus à la Table des parties prenantes, la Régie de l'énergie pourrait appeler des audiences publiques pour statuer sur des mesures proposées par TEQ. Il y a dans toute cette architecture une certaine lourdeur qui pourrait freiner l'innovation.

Par ailleurs, il nous paraît très important qu'un acteur du milieu de la construction soit présent à la Table des parties prenantes. Nous croyons en effet qu'une politique qui vise l'amélioration du bilan énergétique a avantage à miser sur un éventail d'expertises et à considérer le secteur de la construction comme une partie prenante incontournable qui doit participer aux différentes instances.

Or, l'article 42, tel que rédigé, indique que la candidature d'un employé du gouvernement ne peut être retenue au sein de la Table des parties prenantes ni celle d'un candidat provenant d'un distributeur ni d'un organisme qui pourrait se retrouver responsable d'un programme ou d'une mesure. Il nous semble, encore une fois, que l'on risque de se priver d'expertise et qu'il y aurait lieu de réfléchir à une alternative permettant d'éviter un tel résultat. Nous estimons que toute personne qui siège à un groupe, un conseil d'administration par exemple, doit s'intéresser au mandat qui lui est confié et doit éviter les conflits d'intérêts. Il nous semble que si la primauté doit être accordée à « l'expertise particulière dans le domaine de la transition » et que la bonne foi et l'intégrité sont au rendez-vous, il doit être possible d'ouvrir la participation à la Table des parties prenantes au-delà de ce que le PL 106 prévoit dans sa forme actuelle.

Le rôle de la Table des parties prenantes aurait aussi avantage à être précisé. La Table, puisqu'elle considère l'ensemble du Plan directeur, peut faire œuvre utile en validant l'équilibre général des mesures tout en suggérant des améliorations, des stratégies, des moyens permettant de bonifier éventuellement le Plan directeur.

Par conséquent, l'APCHQ recommande de :

*RECOMMANDATION 6*

**Favoriser l'inclusion à la Table des parties prenantes d'un représentant du groupe-conseil du secteur résidentiel ou d'autres représentants institutionnels ou sectoriels en autant que « l'expertise particulière dans le domaine de la transition » soit au rendez-vous.**

*RECOMMANDATION 7*

**Préciser que le rôle de la Table des parties prenantes est d'évaluer et de commenter l'équilibre d'ensemble du Plan directeur et de proposer des stratégies et moyens de mise en œuvre de ce Plan.**

## Mesures et programmes considérés par TEQ

Lors du dévoilement de la Politique énergétique, il était pressenti que TEQ aurait certaines responsabilités et pourrait s'engager dans certaines activités. Plus particulièrement, ce qui a retenu notre attention était la possibilité d'offrir des « services de financement aux consommateurs et aux entreprises, des garanties de prêts, du financement à bas taux d'intérêt » (p. 26).

Il va sans dire que le financement des projets de rénovation des ménages est un enjeu important. Cette ouverture de la Politique énergétique s'avère, par conséquent, des plus positives. Que l'on songe par exemple à la géothermie, une technologie des plus pertinentes dans le contexte québécois. Son installation requiert cependant des investissements importants que des subventions ou un financement gouvernemental (Loi 106, article 18) pourraient favoriser (principalement pour la conduite souterraine). L'alternative est malheureusement une augmentation du prix de la maison qui rend la solution très onéreuse. En ce sens, la possibilité d'appuyer financièrement les ménages, par une aide financière directe ou même par du financement, nous sourit.

Or, le projet de loi semble plus réservé que ce qui était énoncé à cet égard dans la Politique énergétique. On évoque la possibilité pour TEQ de « contribuer, par son soutien financier, à la mise en œuvre de ces programmes et de ces mesures » (article 5, alinéa 2).

L'absence d'une référence spécifique au financement qui pourrait être offert aux ménages soulève un questionnement à propos de la volonté ou même de la capacité d'aller de l'avant à ce sujet.

Si l'intention du gouvernement est bel et bien d'amener une solution de financement aux consommateurs, il y aurait lieu d'en faire mention de manière plus spécifique. Face à une telle orientation, exprimée clairement, les administrateurs de TEQ pourraient explorer plus librement cette avenue prometteuse.

*RECOMMANDATION 8*

**Préciser que le soutien financier de TEQ inclut la possibilité de mettre en place des services de financement aux consommateurs et aux entreprises tel qu'évoqué dans la Politique énergétique.**

## Mise en place d'une seconde phase à RénoVert

Comme mentionné précédemment dans le mémoire, la mise en place du crédit d'impôt RénoVert constitue une excellente nouvelle que nous avons d'ailleurs soulignée. Une telle mesure a non seulement permis à des ménages québécois d'améliorer le rendement énergétique de leur résidence, mais elle a aussi accru l'activité économique du secteur de la construction résidentielle. Des statistiques pour mesurer précisément l'impact de RénoVert ne sont certes pas encore disponibles, mais plusieurs entrepreneurs ont vu leurs activités croître grâce à ce crédit d'impôt.

Il est important de rappeler que seuls des propriétaires-occupants peuvent bénéficier de RénoVert, qui doit prendre fin le 1er avril prochain. Or, bien que cela constitue une excellente première étape, il est nécessaire qu'une seconde phase de RénoVert soit mise en place et qu'elle vise les propriétaires d'immeubles locatifs pour la partie destinée aux locataires cette fois. Si rien n'est fait, l'état du parc immobilier locatif existant n'ira pas en s'améliorant. N'oublions pas qu'une partie importante de celui-ci a été construite dans les années 1960, 1970 et 1980. Cela signifie donc qu'une mise à niveau est nécessaire. Or, les règles ne favorisent pas une telle mise à niveau : difficultés réelles d'augmentation du prix d'un loyer lorsque celui-ci a fait l'objet de rénovations importantes, assujettissement de la rénovation résidentielle à la loi R-20, Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction, ainsi que les règles de financement pour les projets de rénovation.

Notre objectif, dans ce mémoire, n'est pas d'ouvrir un débat sur ces questions qui sont sensibles et délicates. Il est plutôt de souligner que sans des efforts visant également le secteur locatif, le bilan énergétique du parc immobilier québécois ne s'améliorera pas autant qu'il serait souhaitable. Il ne fait aucun doute qu'une seconde phase à RénoVert permettrait d'améliorer le bilan énergétique tout en stimulant l'activité économique.

*RECOMMANDATION 9*

**Prévoir la mise en place d'une seconde phase pour le crédit d'impôt RénoVert ou d'une mesure alternative qui viserait le parc immobilier locatif. L'APCHQ offre son entière collaboration au gouvernement pour la définition des différentes modalités qui caractériseraient la seconde phase de RénoVert ou une mesure alternative.**

## Conclusion

Le PL 106 met la table pour une prise de décision éclairée à propos des mesures qui atteindront le mieux les objectifs de la Politique énergétique 2030, qui a reçu un accueil favorable de la part de nombreux intervenants. L'approche est inclusive, pour une vue d'ensemble des opportunités. Le secteur résidentiel est interpellé par la Politique énergétique et par le projet de loi. Nous nous réjouissons, en conséquence, de pouvoir apporter notre contribution à ce dossier important.

Nous sommes généralement très satisfaits par l'effort qui est déployé pour organiser l'action gouvernementale en efficacité énergétique. La cohésion de l'action gouvernementale n'est pas toujours au rendez-vous dans notre industrie alors que divers ministères et agences interviennent sans se soucier suffisamment de l'impact cumulatif de toutes les interventions.

Pour mieux atteindre les objectifs du projet de loi 106, nous estimons que certaines clarifications sont requises, notamment quant aux rôles et moyens de TEQ, de la Table des parties prenantes, des distributeurs et de la Régie de l'énergie. Nous entrevoyons déjà des avenues permettant de réaliser de nouveaux gains en efficacité énergétique dans le secteur résidentiel, avec une attention particulière cette fois pour les immeubles locatifs.

Nous remercions encore une fois la Commission de permettre à notre secteur d'activité d'apporter sa contribution.

Espérant ces quelques remarques utiles à la réflexion.